



Etikkinformasjonsutvalget: Statusrapport 1. juni 2019

Innhold

1. Utvalgets mandat, arbeid og foreløpige vurderinger	1
2. Handel og globale verdikjeder	2
a. Utfordringer i globale verdikjeder	2
b. Norsk handel	3
3. Informasjon til forbrukere og organisasjoner	4
a. Manglende etikkinformasjon	4
b. Merkeordninger og applikasjoner	5
4. Gjeldende krav i norsk rett	5
a. Informasjonsplikter m.v.	5
b. Andre krav i norsk rett	6
5. Internasjonale rammeverk i FN og OECD	7
a. Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene – UNGP	7
b. ILOs konvensjoner og erklæringer – arbeidstakerrettigheter	8
c. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper	8
d. Norsk oppfølging og forventninger til norske virksomheter	9
6. Reguleringer og initiativ i andre land	9
a. Rapportering om arbeid mot moderne slaveri	10
b. Aktsomhetslovgivning – menneskerettigheter m.v.	11
c. Erfaringer	12
7. Utviklingen i EU	12
8. Hensynet til næringsdrivende	13
a. God praksis - ulike forutsetninger	13
b. Innspill fra næringsdrivende	13
c. Innvendinger	14
9. Utvalgets foreløpige vurderinger	15
Vedlegg: Utvalgets arbeid frem til juni 2019	16

1. Utvalgets mandat, arbeid og foreløpige vurderinger

Etikkinformasjonsutvalget utreder om det er mulig og hensiktsmessig, herunder konsekvensene av, å pålegge næringsdrivende å utgi informasjon til forbrukere og organisasjoner om hvilke produksjonssteder som benyttes i vareproduksjonen og hvordan næringsdrivende arbeider med samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeden. Hvis utvalget mener lovregulering er mulig og hensiktsmessig, skal utvalget i henhold til mandatet foreslå virkeområde og hvordan informasjonsplikten bør håndheves.

Utvalget har siden august 2018 diskutert relevante problemstillinger og kartlagt utfordringer i globale verdikjeder, forbrukerhensyn og merkeordninger, utenlandske initiativ og reguleringer, utviklingen i EU, internasjonale rammeverk, samt relevante krav i norsk rett. Det har vært en betydelig utvikling de siste årene med hensyn til omforente internasjonale normer og rettsliggjøring. Utvalget har tatt utgangspunkt i begrepsbruken i rammeverkene som er vedtatt av FN og OECD. Utvalget har diskutert hvorvidt en lovregulering vil være hensiktsmessig, og påbegynt diskusjonen om hvordan en eventuell lov bør innrettes.

Utvalget legger til grunn at det er et handlingsrom for en informasjonsplikt. Dette følger både av en utredning av det juridiske handlingsrommet for en lov om etikkinformasjon utført av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig (SVW) i 2017, samt utvalgets brede kartlegging. Utredningen fra SVW konkluderte med at det er et visst handlingsrom for å vedta en lov innenfor Norges EØS- og WTO-rettslige forpliktelser. I utredningen ble det heller ikke identifisert nasjonalt regelverk som uten videre vil komme i konflikt med en lov om etikkinformasjon. Utvalgets kartlegging av reguleringer som er vedtatt de siste årene i andre land og innenfor EU klargjør handlingsrommet for en informasjonsplikt ytterligere.

Det stilles i dag ikke krav i norsk rett som sikrer åpenhet om grunnleggende rettigheter i leverandørkjeden og bygger på internasjonale rammeverk om ansvarlig næringsliv. Utvalget har kommet frem til at det vil være hensiktsmessig å innføre en slik informasjonsplikt. En slik plikt bør bygge videre på og følge opp norske selskapers pågående arbeid med ansvarlig næringsliv, og stille krav i tråd med de reguleringer i EU og andre land som bygger på internasjonale rammeverk. En slik harmonisering er avgjørende for å bidra til like konkurransevilkår globalt og unngå dobbeltarbeid for selskapene.

Utvalget vil i den videre utredningen vurdere hvordan en informasjonsplikt bør innrettes for å bidra til forbedrede arbeidsvilkår i leverandørkjedene, og gi forbrukere, organisasjoner og andre interessenter relevant informasjon. Utvalget vil videre vurdere konkurransemessige, økonomiske og administrative konsekvenser av en lov. Mange norske bedrifter arbeider allerede godt med å håndtere utfordringer i verdikjeden, og en informasjonsplikt vil i utgangspunktet ikke skape et vesentlig merarbeid for disse bedriftene.

Utvalget har invitert til eksterne innspill og avholdt dialogmøter. Det har kommet nye initiativ til lovreguleringer i Norge siden utvalget ble nedsatt. Granavolden-erklæringen og et representantforslag fra Arbeiderpartiet omhandler utredning av en moderne slaverilov. Enkelte organisasjoner foreslår en aktsomhetslov på menneskerettighetsområdet.

I denne rapporten gis en fremstilling av hovedfunnene i utvalgets kartleggingsarbeid. Som det vil fremgå, er det en dynamisk utvikling på feltet, både internasjonalt og i Norge. Rapporten avsluttes med utvalgets foreløpige vurderinger (avsnitt 9). Utvalget vil levere sin endelige rapport innen 1. desember 2019.

2. Handel og globale verdikjeder

a. Utfordringer i globale verdikjeder

De siste årene har det vært en økt bevissthet om menneskerettighetsforhold og arbeidsvilkår i bedrifters verdikjeder. En rekke selskaper har vært i søkelyset på grunn av livsfarlige arbeidsforhold i leverandørkjeden. Tekstil- og klesbransjen har fått mye oppmerksomhet, særlig etter Rana Plaza-ulykken i Bangladesh i 2013 der en bygning med fem tekstilfabrikker kollapset og 1138 tekstilarbeidere mistet livet. Internasjonal fagbevegelse, klesindustrien og myndighetene fremforhandlet en avtale om brann- og bygningssikkerhet (Accord). Dette bidro til å øke sikkerheten ved om lag 2300 fabrikker som produserer klær for eksport. Det er imidlertid mer enn 7000 tekstilfabrikker i landet. Seks år etter katastrofen er det fortsatt lave lønninger, helse- og sikkerhetsutfordringer og lav grad av organisering i bransjen.¹

Brudd på grunnleggende rettigheter er utbredt også i andre sektorer og leverandørkjeder. Nylig rettet vinneren av Nobels fredspris (2018), Denis Mukwege, søkelys på barnearbeid og livsfarlige arbeidsforhold i utvinningen av kobolt og andre mineraler i uregulerte gruver i Kongo. Kobolten brukes i batteriene til el-biler og mobiltelefoner. Mukwege understreket at det minste forbrukere kan gjøre er å kreve at produktene framstilles på en anstendig måte.²

FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter anslo i 2011 at det på verdensbasis var minst 80 000 flernasjonale selskaper, ti ganger så mange datterselskaper, samt millioner av leverandører og underleverandører.³ Omtrent 70 prosent av all internasjonal handel involverer i dag globale verdikjeder.⁴ Globale verdikjeder har økt i utbredelse i de fleste bransjer, tilrettelagt gjennom teknologisk utvikling.

Deltagelse i globale verdikjeder gir muligheter for økonomisk vekst og kan bidra til nye arbeidsplasser. Samtidig er verdikjedene komplekse, fragmenterte, og til dels tilslørte, med begrenset eierskap til produksjonen.⁵ Utstrakt bruk av underleverandører og mellomledd fragmenterer ansvarsforholdene. Komplekse ansvarsforhold og manglende åpenhet kan medføre økt risiko for brudd på menneskerettighetene. Manglende håndhevelse av arbeidslovgivning og forventninger om stadig billigere produksjon setter arbeidsvilkårene i leverandørkjeden under sterkt press.⁶

Utfordringene i leverandørkjeder varierer basert på sektor, geografi og andre forhold. En rekke studier og oppslag viser eksempelvis til sammenhengen mellom billige forbruksvarer og lave lønninger i leverandørkjeden.⁷ Etterspørsel etter "rask mote" forsterker utfordringene, og kjennetegnes ved masseproduksjon, lave priser og store salgsvolum.⁸

¹ Denne statistikken gjelder for både Accord-avtalen og Alliance-avtalen. New York University, Center for Business and Human Rights, "Five years after Rana Plaza", april 2018; PennState Center for Global Workers Rights. "Binding Power: The Sourcing Squeeze, Workers' Rights, and Building Safety in Bangladesh Since Rana Plaza", mars 2018.

² VG, "Nobel-vinneren ber om norsk hjelp for å redde barn som dør", 24.5.2019.

³ Human Rights Council, "Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie", mars 2011:5.

⁴ OECD, "The trade policy implications of global value chains". Verdikjeder defineres gjerne bredere enn leverandørkjeder, og omfatter tjenester, råmaterialer, deler og komponenter, logistikk, markedsføring og salg.

⁵ Ifølge en rapport fra ITUC som undersøker leverandørkjedene til 50 store selskaper er kun seks prosent av arbeidsstyrken direkte ansatt i selskapet. Resten jobber hos underleverandører. International Trade Union Confederation, "Scandal. Inside the global supply chains of 50 top companies", 2016.

⁶ EU-parlamentet, "Report on the impact of international trade and the EU's trade policies on global value chains", 2016

⁷ Framtiden i våre hender, "Kjente kleskjeder sikrer ikke løvelønn", 10.04.2014; Clean Clothes Campaign, "A Living Wage = A Human Right"; Aftenposten, "De syr klær for det norske markedet, men lønnen strekker ikke til", 20.11.2015.

⁸ EU-parlamentet, "Environmental impact of the textile and clothing industry: What consumers need to know", januar 2019.

I arbeidet med leverandørkjeder rettes gjerne fokuset mot arbeidsforholdene på produksjonsstedet, men utfordringene er også betydelige i fremstilling og bearbeiding av råvarer. Risikoen for brudd på grunnleggende rettigheter og uanstendige arbeidsforhold øker bakover i leverandørkjeden.⁹ Der er tilgangen til informasjon også mer begrenset.

Bruk av tvangsarbeid forekommer i alle deler av leverandørkjeden. FNs arbeidslivsorganisasjon, ILO, anslår at 16 millioner personer er ofre for tvangsarbeid i privat sektor, eksempelvis i byggenæring, landbruk eller hushold.¹⁰ Manglende helse, miljø, og sikkerhetstiltak (HMS), lave lønninger og overtid er andre sentrale utfordringer i leverandørkjeder. Ifølge ILO dør rundt 3 millioner arbeidere hvert år, det vil si 8 200 personer daglig, som følge av arbeidsulykker og arbeidsrelatert sykdom. Organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger er under press. En FN-rapport fra 2016 viser til at jakt på profitt, økt makt til store firmaer og endringer i ansettelsesforhold er de viktigste årsakene.¹¹

Enkelte grupper er særlig utsatte. 218 millioner barn mellom 5 og 17 år er i arbeid, ifølge FN.¹² Migrantarbeidere opplever ofte diskriminering og mangler rettsvern. Kvinner er uforholdsmessig høyt representert i lavinntektsarbeid, og blir ofte utsatt for diskriminering, trakassering og andre former for vold på arbeidsplassen. Arbeidsforholdene er særlig uansvarlige i såkalte «eksportsoner», der man gjør unntak for arbeidslovgivning og skatt og innskrenker fagforeningsfrihet for å tiltrekke investeringer og skape arbeidsplasser.¹³

b. Norsk handel

Utenrikshandelen er en viktig del av norsk økonomi. Norges viktigste handelspartnere er EU, Kina og USA. I 2017 importerte Norge varer for NOK 683 milliarder, og om lag 60 prosent av importen kommer fra EU. En betydelig andel av norsk import kommer fra Asia, hvorav den største andelen på ca. 9 prosent er fra Kina (2017).¹⁴ Hovedvekten av importen fra Kina er data- og telekommunikasjon som bærbare PCer og mobiltelefoner.¹⁵ Store deler av norsk klesimport kommer fra Kina, Vietnam, Kambodsja og Bangladesh. Land som Brasil og Colombia står for over 60 prosent av kaffeimporten til Norge.

Norsk import fra utviklingsland er betydelig når man også inkluderer handel via EU. I 2014 var EUs importandel fra utviklingsland 47,5 prosent. Til sammenligning var norsk import fra utviklingsland 18,3 prosent. Med den høye importandelen fra EU er det rimelig å anta at mange varer på det norske markedet har verdikjeder som inkluderer råvarer fra, og produksjon i, lavkostland. Import fra de minst utviklede landene er lav både i Norge og i EU.¹⁶

Import fra lavkostland og land med svakt rettsvern krever ansvar og oppfølging fra myndigheter og næringsliv også på norsk side.

⁹ ILO, "Resolution concerning decent work in global supply chains", 10.06.2016:1-2.

¹⁰ ILO, "Forced labour, modern slavery and human trafficking", 2017.

¹¹ ILO, "Safety and Health at the heart of the Future of Work", 2019; FN-sambandet, "Ny FN-rapport: Arbeideres rettigheter under press". 2.11.2016.

¹² FN, "Child labour"(World Day Against Child Labour), 12.06.19.

¹³ ILO, "Resolution concerning decent work in global supply chains", 10.6.2016: 2.

¹⁴ Skip og oljeplattformer er unntatt fra denne statistikken.

¹⁵ Statistisk sentralbyrå, "Norges viktigste handelspartnere", 30.01.2018.

¹⁶ Statistisk sentralbyrå, "Import fra MUL og utviklingsland totalt og som andel av samlet norsk import", 11.06.2014.

3. Informasjon til forbrukere og organisasjoner

a. Manglende etikkinformasjon

Forbrukere og organisasjoner oppgir at de ønsker informasjon om produksjonssteder og arbeidsvilkår i leverandørkjeder, men har i dag ingen rett til slik informasjon. "Jeg vil vite"-kampanjen til Framtiden i våre hender og andre organisasjoner i 2016 viste at mange norske forbrukere vil ha informasjon om etiske forhold knyttet til produkter. Aftenposten-dokumentaren "Sweatshop" bidro til dette engasjementet.¹⁷ Over 24 000 personer signerte oppropet for en lov som skulle gjøre det enklere å velge "etiske" produkter. Målet med en lov, ifølge Framtiden i våre hender, måtte være "[...] å bedre arbeidsforholdene i produksjonsland. Åpenhet er i seg selv en kraft til forbedring og endring."

Norske forbrukere deltar også i økende grad i kampanjer for å velge produkter basert på etiske hensyn ("buycots"), samt velge bort produkter av samme årsak ("boycots"). En undersøkelse fra 2018 viser at 9 av 10 selskaper opplever et press for å ha en mer bærekraftig leverandørkjede, og at dette presset i all hovedsak drives av forbrukerne.¹⁸ Informasjon om forhold i leverandørkjeden har betydning for kampanjer.¹⁹

Studier viser at mange forbrukere ønsker å ta hensyn til bærekraft i sine kjøpsvalg. En norsk undersøkelse (2019) viste at over 7 av 10 norske forbrukere sier de vil «styre unna» bedrifter som kan knyttes til brudd på menneske- og arbeidstakerrettigheter eller uforsvarlig miljøhåndtering. 6 av 10 synes det er viktig å vite hvor varene er produsert.²⁰ En annen undersøkelse finner at betalingsvilligheten økte med 30 prosent for produkter med Fairtrade-logoen.²¹ Enkelte studier viser at noen kunder ikke ønsker å vite noe om de etiske forholdene knyttet til produktene de kjøper.²²

Det er avstand mellom forbrukeres holdninger og handlinger. Man ønsker gjerne å fremstå som mer etisk enn man faktisk er ("social desirability bias").²³ Forskningen er delt når det gjelder hvorvidt bekymringer om arbeidsvilkår er kilde til endringer i kjøpsvalg. Deler av forskningen viser at pris og vaner ofte er det avgjørende i kjøpsøyeblikket.²⁴ Samtidig kan noe av årsaken være at forbrukere i dag ikke har tilstrekkelig informasjon til å gjøre et etisk bevisst valg. Det foreligger heller ikke statistikk på hvor mange forbrukere som spør om arbeidsforhold og etiske aspekter ved produktene når de handler.

Uansett årsakssammenheng er tilgang til informasjon nødvendig for å utøve forbrukermakten. Forbrukermakten har blitt diskutert i flere studier og forbrukere er blitt mer opptatte av etiske forhold over tid. SIFO konkluderer følgende i en studie av norske miljøcaser (2005):

¹⁷ Dokumentaren ble vist på Aftenposten TV første gang i 2014. Serien har fått kritikk fra H&M som mente den ga et villedende bilde av arbeidet og av tekstilindustrien i Kambodsja. En klage fra H&M til pressens faglige utvalg ble avvist.

¹⁸ DNV GL, "Is your supply chain fit for the future?", 20.11.2018. En studie av 1408 ansatte i 60 selskaper.

¹⁹ Et eksempel er Clean Clothes Campaign, et nettverk av fagforeninger og sivilt samfunn som arbeider for å bedre arbeidsvilkårene i tekstilindustrien.

²⁰ Forbrukerrådet, "Undersøkelse om etisk handel", 2019. Undersøkelse gjennomført av Norstat. Responspanelet består av ca. 81 000 nordmenn. Det ble gjennomført 1007 intervjuer.

²¹ Forskning.no, "Hjernen lurar oss til å betale mer for etiske varer", 17.5.2015.

²² Zane et al., "Do less ethical consumers denigrate more ethical consumers? The effect of willful ignorance on judgments of others", 2016.

²³ "Social desirability bias" resulterer gjerne i overrapportering av "god" oppførsel, og underrapportering av "dårlig" oppførsel. Se f.eks: De Pelsmacker et al. "Consumer preferences for the marketing of ethically labelled coffee", 2002.

²⁴ SIFO, "Forbrukstrender 2017 - Prosjektnotat 8", 2018.

"Forbrukere er viktige, både i rollen som markedsaktør og i rollen som politisk forbruker og pådriver. Studien viser likevel også at en ikke oppnår suksess hvis en overlater dette til forbrukerne alene."²⁵

b. Merkeordninger og applikasjoner

Merkeordninger gir informasjon om etiske og miljømessige sider ved produkter i kjøpsøyeblikket. Eksisterende merkeordninger dekker i stor grad miljøspørsmål. Fairtrade er det mest kjente merket for rettferdig handel, og stiller krav til blant annet høyere råvarebetaling og tryggere arbeidsforhold i råvarenes verdikjeder. Det finnes sertifiseringer for over 300 råvarer. Verdien av de Fairtrade-merkede produktene solgt i Norge økte med 20 prosent i 2017, men representerer likevel en liten andel av det totale markedet.²⁶

Undersøkelser viser at enkelte grupper engasjerte forbrukere har et aktivt forhold til merkeordninger om etikk.²⁷ Forbrukere er imidlertid ofte overlesset av informasjon i den såkalte "merkejungelen", og det er krevende å skille mellom merkeordningene. Private ordninger kan villedde mer enn de veileder, og Forbrukertilsynet anbefaler bruk av offisielle merkeordninger.²⁸

Merkeordningene knyttet til miljø og etisk handel er frivillige, og finnes kun for enkelte produktgrupper. De gir ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av produktets etiske og miljømessige påvirkning eller virksomhetens innsats for å opptre ansvarlig. Det er generelt vanskelig å fremskaffe pålitelig informasjon, særlig bakover i verdikjeden.

I tillegg til merkeordninger kommer stadig nye teknologiske muligheter på markedet som skal gjøre det enklere for forbrukere å kjøpe ansvarlig produserte varer eller delta i den sirkulære økonomien ved å kjøpe brukt, reparere o.l. Applikasjoner kan gi informasjon om produktets egenskaper eller merkets (selskapets) arbeid med samfunnsansvar, eller på annen måte bistå forbrukere i å gjøre bevisste kjøpsvalg.²⁹ I likhet med merkeordninger er det utfordringer knyttet til presentasjon, kontroll og verifikasjon av denne informasjonen. Det gjøres forsøk på bruk av BlockChain-teknologi for å oppnå full sporbarhet på produkter, både for å gi forbrukeren informasjon og til bruk i næringslivets leverandørkjedestyring.³⁰

4. Gjeldende krav i norsk rett

a. Informasjonsplikter m.v.

Det er i dag ingen informasjonsplikt i norsk rett om grunnleggende rettigheter og arbeidsvilkår i leverandørkjeden. Noe informasjon *kan* gis i medhold av krav til årsrapportering i regnskapsloven § 3-3 c. Etter denne bestemmelsen er store foretak³¹ pålagt å redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter og

²⁵ SIFO, "Etisk-politisk forbruk", 2006. Se også mer om bruk av merkeordninger i SIFO-studien "Forbrukstrender 2017 - Prosjektnotat 8", samt SIFO, "Seleksjon og ignorering. Forbrukerstrategier for å manøvrere i merkemangfoldet", 2011.

²⁶ Fairtrade, "Årsrapport Fairtrade Norge – 2017", 2017:10.

²⁷ Se for eksempel SIFO-rapporten "Forbrukstrender 2017 - Prosjektnotat 8" og Micheletti og Stolle "Political Consumerism", 2015.

²⁸ Forbrukertilsynet, "Rettleiing frå Forbrukartilsynet om bruk av miljø- og etikkpåstandar i marknadsføring", 2018.

²⁹ Eksempler på dette er "Ethical Barcode App" eller "Good on you – sustainable fashion app" som gir informasjon om produktets etiske egenskaper ved bruk av strekkoder og/eller oppsøkbare informasjon.

³⁰ MyStory-appen til DNVGL og TEMCO-appen er eksempler på apper som gir forbrukere informasjon om produktene gjennom BlockChain-teknologi. Teknologien gjør at det ikke er mulig å endre, redigere eller manipulere informasjonen.

³¹ Regnskapsloven § 1-5 definerer store foretak som 1) allmennaksjeselskaper, 2) regnskapspliktige hvis aksjer, andeler, grunnfondsbevis eller obligasjoner noteres på børs, autorisert markeds plass eller tilsvarende regulert marked i utlandet, eller 3) andre regnskapspliktige dersom det er fastsatt i forskrift gitt av departementet.

arbeidstakerrettigheter i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter. Men det stilles ikke et tydelig krav til informasjon om forhold i leverandørkjeden, risiko for negativ påvirkning eller aktsomhetsvurderinger. Regnskapsloven § 3-3 c er per i dag ikke endret i tråd med EU-direktivet om ikke-finansiell informasjon (2014).

Studier viser at rapporteringen etter regnskapsloven § 3-3 c ikke gir god nok eller sammenlignbar informasjon til investorer.³² En analyse av Norges 100 største virksomheter i 2017 konkluderte at rapporteringen fremstår mer som et pliktløp enn åpen, relevant og strukturert informasjon som forteller det mest vesentlige om selskapet.³³ Informasjonen som gis etter kravene i regnskapsloven vil heller ikke nødvendigvis være tilgjengelig eller relevant for forbrukere og organisasjoner.

I Norge gir miljøinformasjonsloven en rett til miljøinformasjon fra private virksomheter. Private virksomheter har også en kunnskapsplikt om miljøpåvirkning (§ 9), som er et grunnlag for informasjonsplikten. Retten til miljøinformasjon gjelder også påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig (§ 16). Det er mulig å klage på manglende utlevering av informasjon til Klagenemnda for miljøinformasjon.

Miljøinformasjonsloven har hatt betydning for forbrukerrettede kampanjer, som palmeoljekampanjen til Grønn Hverdag og Regnskogfondet. Bedrifter utgir i stor grad informasjonen som etterspørres. Erfaringene er imidlertid at loven ikke er lett tilgjengelig for folk flest, og at den er lite kjent og brukt av journalister.

Offentlighetsloven regulerer innsynsretten i offentlig virksomhet og skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig, for blant annet å styrke informasjons- og ytringsfriheten. Tilsvarende innsynsrett har man ikke overfor private virksomheter. Forvaltningsloven og forslag til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5) inneholder bestemmelser med relevans for en informasjonsplikt. Det gjelder særlig reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 og innskrenkningene i § 19 (forretningshemmeligheter).

Forbrukermerkeloven gjennomfører ordningen for EUs miljømerke i norsk rett og hjemler forskrifter som pålegger merking med produktspesifikk informasjon. Temaer knyttet til arbeidsforhold i leverandørkjeden er ikke dekket. Dokumentasjonsprinsippet er sentralt i markedsføringsretten, og er et viktig prinsipp for en informasjonsplikt. Markedsføringsloven er imidlertid ikke egnet for å pålegge næringsdrivende generelle informasjonsplikter.

b. Andre krav i norsk rett

Flere lovkrav i andre land som er vedtatt de siste årene omhandler moderne slaveri i virksomheter og i leverandørkjeder. Moderne slaveri er ikke et juridisk begrep, men viser gjerne til straffbare handlinger som menneskehandel, slaveri, tvangsarbeid, og de verste former for barnearbeid. I Norge er dette regulert i straffeloven og arbeidsmiljøloven. Straffelovgivningen gjelder også i enkelte tilfeller for handlinger i utlandet (straffeloven § 5).³⁴

Allmenngjøringsloven skal sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med vilkårene til norske arbeidstakere. Per i dag har tariffnemnda vedtatt allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår i ni bransjer. Forskrift om informasjons- og

³² The Governance Group/Burson, Cohn & Wolfe, "Bærekraft på børs", 2018.

³³ PwC, "Styreboken", 2019. Se også rapporten: "Bærekraft 100. Rapportering for fremtiden", 2017.

³⁴ Straffeloven § 259 forbyr slavehandel. Straffeloven §§ 251 og 252 omhandler tvang og grov tvang. Straffeloven § 257 – 258 forbyr menneskehandel. Arbeidsmiljøloven § 11 oppstiller et generelt forbud mot barnearbeid.

påseplikt og innsynsrett hjemlet i allmenngjøringsloven skal bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriftene.

Etter anskaffelsesloven § 5 plikter offentlige oppdragsgivere å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Kravet avspeiler FNs veiledende prinsipper (UNGP). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) anbefaler å bruke en liste med høyrisikoprodukter i risikoanalysene i offentlige anskaffelser.³⁵

5. Internasjonale rammeverk i FN og OECD

a. Næringslivets ansvar for å respektere menneskerettighetene – UNGP

Tidlig på 2000-tallet var myndighetenes og næringslivets ulike roller og ansvar for menneskerettighetene mye debattert. FN arbeidet i en årrekke for å klargjøre næringslivets menneskerettighetsansvar.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) ble vedtatt i 2011, og er i dag den rådende internasjonale standarden for hvordan næringslivet forventes å forholde seg til menneskerettighetene. Rammeverket har tre pilarer: 1) Statens ansvar for å sikre menneskerettighetene som lovgiver og beskytte mot overgrep innenfor sin jurisdiksjon, herunder fra tredjeparter som næringslivet ("protect"); 2) Næringslivets selvstendige ansvar for å respektere menneskerettighetene, utover å følge lover og regler i det landet de opererer, og foreta aktsomhetsvurderinger for å etterleve dette ("respect"); 3) Adgang til effektive klage- og erstatningsmekanismer ("remedy").³⁶

Ifølge UNGP har selskapene et minimumsansvar for å respektere de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene og prinsippene i ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet.³⁷ Ansvaret for å respektere menneskerettighetene gjelder alle selskaper, uavhengig av størrelse, sektor, hvilken kontekst de driver virksomhet i, eierforhold og struktur. Likevel vil omfanget av, og kompleksiteten ved, de midler selskapene tar i bruk for å oppfylle dette ansvaret, variere på bakgrunn av disse faktorene. Det vil også avhenge av hvor alvorlig selskapets negative innvirkning på menneskerettighetene er.³⁸

For å oppfylle sitt ansvar, bør selskapene ha retningslinjer og prosesser på plass. De skal gjennomføre aktsomhetsvurderinger for å *identifisere, forebygge, begrense og gjøre rede for* hvordan selskapet håndterer sin eventuelle negative innvirkning på menneskerettighetene. Aktsomhetsvurderinger er en kontinuerlig prosess som tar hensyn til at risiko knyttet til menneskerettigheter kan endre seg over tid. Selskapet skal videre kommunisere om dette til ulike interessenter, og informasjonen skal være tilgjengelig og tilstrekkelig.³⁹ Selskapet må "vite og vise" at de respekterer menneskerettighetene.

³⁵ Høyrisikoprodukter vil si at det er omfattende dokumentasjon som viser at det forekommer systematiske brudd på menneskerettigheter og arbeidsvilkår i produktets leverandørkjede. På Difis høyrisikoliste (2019) finner man følgende produktgrupper: avskårne blomster, elektronikk og IKT, bygningsmaterialer (naturstein og tømmer), medisinsk forbruksmateriell/utstyr, kontorrekvisita, leke- og idrettsutstyr, møbler og tekstiler, arbeidstøy og fottøy.

³⁶ OHCHR, "UN Guiding Principles on Business and Human Rights", 2011.

³⁷ Med de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene menes Verdenserklæringen om menneskerettighetene fra 1948 og FNs to konvensjoner fra 1966 om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter samt politiske og sivile rettigheter, i tillegg til ILOs kjernekonvensjoner.

³⁸ UNGP Prinsipp 14.

³⁹ UNGP Prinsipp 21. Ifølge Prinsipp 3 skal myndighetene oppfordre til, og der det er relevant, kreve at næringslivet kommuniserer om hvordan de adresserer innvirkningen på menneskerettighetene.

b. ILOs konvensjoner og erklæringer – arbeidstakerrettigheter

FNs organisasjon for arbeidslivet, ILO (International Labour Organisation), skal fremme sosial rettferdighet og rettigheter i arbeidslivet. ILO har vedtatt 189 konvensjoner. De mest sentrale konvensjonene er de åtte såkalte kjernekonvensjonene. Disse deles gjerne inn i fire hovedkategorier: forbud mot barnarbeid, forbud mot tvangsarbeid, forbud mot diskriminering og rett til organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger. Kjernekonvensjonene utgjør et minimum av rettigheter som skal respekteres i arbeidslivet og er omfattet av UNGP.

ILO vedtok i 2014 en tilleggsprotokoll til konvensjonen om tvangsarbeid. I henhold til denne skal myndighetene støtte aktsomhetsvurderinger i privat og offentlig sektor for å forebygge og avbøte risikoen for tvangsarbeid. ILO vedtok i 2016 en resolusjon om anstendig arbeid i globale leverandørkjeder,⁴⁰ og har en handlingsplan (2017-21) for oppfølging av denne.⁴¹

ILO har i tillegg vedtatt flere erklæringer med betydning for næringslivet. Treparterserklæringen om grunnleggende prinsipper for flernasjonale selskaper ble vedtatt i 1977 og ble sist oppdatert i 2017. Erklæringen viser til ILOs kjernekonvensjoner samt andre konvensjoner og anbefalinger knyttet til blant annet HMS. ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet (1998) omfatter også kjernekonvensjonene.

c. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper ble vedtatt i 1976, og er de eneste multilateralt vedtatte og omfattende retningslinjene for ansvarlig næringsvirksomhet som 48 regjeringer har forpliktet seg til å fremme. Retningslinjene er anbefalinger fra regjeringene til flernasjonale selskaper som driver virksomhet i eller fra territorier til land som har sluttet seg til retningslinjene. Retningslinjene støttes av en unik mekanisme i nasjonale kontaktpunkt, som fremmer retningslinjene og behandler klager om mulige brudd på disse.

Etter OECDs retningslinjer forventes selskapene å opptre i tråd med lover og normer lokalt. Selskapene forventes å vurdere, forebygge og håndtere brudd på menneskerettigheter, herunder arbeidstakerrettigheter, miljøskade og bestikkelser som følge av egen virksomhet, hos leverandører og andre forretningsforbindelser.⁴² Retningslinjene omhandler også blant annet forbrukerinteresser og offentliggjøring av opplysninger.

Ved revisjonen i 2011 ble OECDs retningslinjer fullstendig samordnet med UNGP for så vidt gjelder krav på menneskerettsområdet. OECD har utarbeidet sektorveiledninger for institusjonelle investorer, konfliktmineraler, landbruk, tekstil- og sko og utvinningsindustrien, samt en generell veileder for aktsomhetsvurderinger (2018).⁴³ Aktsomhetsvurderinger er forebyggende, risikobaserte og innebærer prioritering. Prioritering gjøres på bakgrunn av

⁴⁰ ILO: Med et anstendig arbeidsliv menes det at grunnleggende arbeidsstandarder og -rettigheter ivaretas, herunder at arbeidstakerne har en lønn og leve av, organisasjonsfrihet og sikkerhet på arbeidsplassen. ILOs kjernekonvensjoner står sentralt. FNs bærekraftsmål 8 omhandler anstendig arbeid for alle, herunder tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste formene for barnarbeid forbyes og avskaffes.

⁴¹ ILO, "Follow-up to the resolution concerning decent work in global supply chains: Roadmap for the programme of action", 20.2.2017.

⁴² Forretningsforbindelser defineres som *forbindelser til forretningspartnere, enheter i leveransekjeden og enhver annen ikke-statlig eller statlig enhet som har en direkte tilknytning til selskapets forretningsvirksomhet, produkter eller tjenester.*

⁴³ Se det norske kontaktpunktets kortversjon av sistnevnte veileder: "OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv – en innføring", 2018. Den gir veiledning om de seks trinnene i en aktsomhetsvurdering: 1) forankre i retningslinjer og styringssystemer; 2) kartlegge og vurdere negativ påvirkning; 3) stanse, forebygge eller redusere negativ påvirkning; 4) overvåk gjennomføring og resultater; 5) kommuniser hvordan påvirkning er håndtert; 6) gjenoppretting, erstatning og klageordninger der det er påkrevd.

alvorlighetsgrad, omfang og sannsynlighet for potensiell og faktisk negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø. Interessentdialog er viktig i hele prosessen.

Det norske kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv fremmer OECDs retningslinjer i Norge, veileder norske virksomheter, behandler klager, mekler og samarbeider internasjonalt.

d. Norsk oppfølging og forventninger til norske virksomheter

Norge har fulgt opp UNGP gjennom en handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter (2015). En evaluering av hvordan handlingsplanen er implementert i 2018 viste at selv om Norge fremmer UNGP og aktsomhetsvurderinger i styringsdokumenter, er implementeringen og oppfølgingen mangelfull. Det gjelder både systemer for å identifisere, følge opp og avbøte menneskerettsrisiko. Evalueringen anbefaler å styrke tilgang på klagemekanismer knyttet til alvorlige menneskerettsbrudd.⁴⁴

Regjeringen forventer at alle norske selskaper opptre ansvarlig, kjenner til og etterlever UNGP og OECDs retningslinjer, uavhengig av om de er privat eller offentlig eid, og uavhengig om de har sin virksomhet i Norge eller i andre land.⁴⁵ Utenriksministeren, Utviklingsministeren og Næringsministeren gir uttrykk for myndighetenes forventninger i forordet til Kontaktpunktets kortveileder om aktsomhetsvurderinger:

"Norske myndigheter forventer at norske selskaper med internasjonal virksomhet kjenner til og etterlever OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv. Et sentralt element i OECDs retningslinjer er forventninger om at selskapene gjør aktsomhetsvurderinger for å unngå skade på mennesker, samfunn og miljø."⁴⁶

Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierandel arbeider systematisk med samfunnsansvar, gjennomfører aktsomhetsvurderinger og er ledende på sine områder.⁴⁷ Forventninger og krav til samfunnsansvar til selskaper som får kreditter, lån eller annen finansiell støtte fra det offentlige reduserer risikoen for at selskapene trår feil i utfordrende situasjoner. Kravene er basert på blant annet UNGP og OECD-standarder.⁴⁸

Norge har ratifisert 110 ILO-konvensjoner, herunder konvensjonen om tvangsarbeid. Norge har også sluttet seg til tilleggsprotokollen til konvensjonen om tvangsarbeid (2014) og rapporterer årlig om oppfølgingen av konvensjonen og tilleggsprotokollen om tvangsarbeid. Regjeringens strategi for å motarbeide arbeidslivskriminalitet ble oppdatert i 2017. Arbeidstilsynet, Skatteetaten, politiet og NAV har opprettet syv sentre for å motarbeide arbeidslivskriminalitet, herunder sosial dumping (a-krim sentre).⁴⁹

6. Reguleringer og initiativ i andre land

Myndigheter og deler av næringslivet i en rekke land anerkjenner i økende grad behovet for rettsliggjøring av næringslivets samfunnsansvar. Rapporteringskrav og retningslinjer har ikke

⁴⁴ Norad, "UNGP, Human Rights and Norwegian Development Cooperation Involving Business", 2018.

⁴⁵ Meld. St. 35 (2014-2015), "Sammen om jobben", 2015: 81. Se også regjeringens nettside om "Næringslivets samfunnsansvar", 13.3.2019.

⁴⁶ Norges OECD-Kontaktpunkt, "OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv – en innføring", 2019: 4.

⁴⁷ Meld. St. 27 (2013-2014), "Et mangfoldig og verdiskapende eierskap", 2014: 82. Staten har i dag et direkte eierskap i 74 selskaper som forvaltes av departementene.

⁴⁸ Utenriksdepartementet, "Næringsliv og menneskerettigheter – nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper", 2015: 23; Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, "Nettportal om ansvarlig næringsliv".

⁴⁹ Regjeringen, "Norway. Protocol of 2014 to the forced labour convention", 31.8.2018.

nødvendigvis ført til store endringer i praksis. Selskaper som profilerer seg på CSR/samfunnsansvar, har ikke nødvendigvis opptrådt ansvarlig eller aktsomt.

De siste årene har det vært rask utvikling av utenlandske lovkrav og initiativ til åpenhet og aktsomhet i næringslivet. Utviklingen kan ses i sammenheng med oppmerksomhet på uanstendige arbeidsforhold i leverandørkjeden fra ulike hold og er en erkjennelse av behovet for en bredere innsats. Kravene bygger til dels på rammeverkene i FN og OECD, og synliggjør at det kan være et godt samspill mellom lovpålagte plikter og retningslinjer.

Lovkravene følger hovedsakelig en av to hovedmodeller. Den britiske modellen stiller krav til rapportering om arbeid mot moderne slaveri. Denne var inspirert av lignende regulering i California og har senere også fått oppslutning i Australia. Den andre modellen er krav til aktsomhet, der næringsdrivende skal identifisere risiko og forhindre alvorlige brudd på menneskerettigheter, HMS og miljøskade. Den franske aktsomhetsloven og lovinitiativ i Sveits, Tyskland og Finland følger en slik modell.

Lovinitiativene er drevet frem av politikere og/eller kampanjer i sivilt samfunn og fagbevegelse. De adresserer også i noen tilfeller nasjonale arbeidslivsutfordringer. Næringslivet har selv spilt en sentral rolle i å fronte flere initiativ. Forbrukerhensyn sto sentralt i forarbeidet til lovkrav om å motarbeide moderne slaveri i California, Storbritannia og Australia, og forbrukermakten blir ansett som viktig for å sikre etterlevelse i disse landene. Forbrukerhensynet er også sentralt i nyere lovinitiativ i Canada og Nederland knyttet til henholdsvis moderne slaveri og barnearbeid.

Fellesnevnerne for alle lovkravene er at de har som formål å bidra til økt åpenhet om leverandørkjeden og stiller krav til rapportering. Kravene gjelder kun store foretak basert på omsetning⁵⁰ eller antall ansatte, og er normalt ikke basert på risiko. De kan få betydning for mindre selskaper som underleverandør til de større foretakene. Det er imidlertid ulikheter når det gjelder definisjoner og innhold i reguleringene.

a. Rapportering om arbeid mot moderne slaveri

Lovkravene om moderne slaveri gir ikke en særskilt rett til forbrukere og organisasjoner til å kreve informasjon, men stiller krav til rapportering om moderne slaveri. Håndtering av risiko for moderne slaveri i virksomheten og i leverandørkjeden skal gis i egne rapporter eller i årsrapporter som er offentlig tilgjengelige. Rapporteringskravene omhandler grove rettighetskrenkninger, som tvangsarbeid, menneskehandel og de verste former for barnearbeid.

Californias lov om åpenhet i leverandørkjeden ble vedtatt i 2012. Loven stiller krav til store detaljister og produsenter om en *engangsrapportering* om arbeid for å utrydde slaveri og menneskehandel i leverandørkjeden. Forbrukeres kjøpsvalg og rett til informasjon var sentrale hensyn i lovarbeidet.

Oppmerksomhet rundt slaverilignende forhold internt i Storbritannia var startskuddet for arbeidet med Modern Slavery Act (2015). Loven var i utgangspunktet en strafferettsreform som samler lovgivning knyttet til slaveri, menneskehandel, barnearbeid m.v. og øker strafferammene. Loven etablerer en anti-slaverikommisær (ombud) som skal identifisere god praksis i arbeidet med å forebygge og avdekke moderne slaveri og identifisere mulige ofre. I

⁵⁰ I California er terskelen årlig omsetning på over USD 100 mill. I Storbritannia gjelder loven for virksomheter som tilbyr varer og tjenester med en årsomsetning på over GBP 36 mill. I Australia er terskelen på AUD 100 mill.

sluttfasen av lovarbeidet ble det tilføyd et årlig rapporteringskrav for virksomheter om arbeid mot moderne slaveri i virksomheten og leverandørkjeden. En nylig uavhengig evaluering av loven påpeker flere svakheter ved den og foreslår strengere rapporteringskrav og økte sanksjonsmekanismer. 12 241 av de om lag 16 834 selskaper som er pålagt å skrive erklæringer har rapportert.⁵¹ Rapportene har varierende kvalitet.⁵²

Australia vedtok i 2018 en lov om rapportering om moderne slaveri. Enkelte store bedrifter og andre enheter skal rapportere årlig om risiko for moderne slaveri i sine operasjoner og leverandørkjeder, aktsomhetsvurderinger og tiltak for å håndtere risikoen. Kravene går noe lenger enn den britiske loven ved også å omfatte offentlig sektor og stille krav til hva rapporteringen skal inneholde. Rapportene skal lagres i et offentlig register.

Rapporteringspliktene om moderne slaveri overlater i stor grad ansvaret for at loven blir håndhevet til markedsmekanismer. Det er begrensede sanksjonsmuligheter og det er ikke lagt opp til tilsyn. Tanken er at informasjon om arbeidet mot tvangsarbeid m.v. vil få betydning for kjøpsvalg, og at selskaper som opptre uansvarlig vil oppleve press fra sivilt samfunn og bli "straffet" av forbrukere og investorer. I bunn ligger en tro på at markedskreftene i all hovedsak vil sikre etterlevelse.

b. Aktsomhetslovgivning – menneskerettigheter m.v.

Lovinitiativ i enkelte land foreslår krav til aktsomhet i næringslivet for å unngå menneskerettighetskrenkelser og miljøskade, og pålegge erstatningsansvar for selskaper som har opptrådt uaktsomt. Fellesnevneren for disse initiativene er at de dekker hele spekteret av menneskerettigheter i tråd med UNGP, og er slik sett en bredere tilnærming til utfordringene i flernasjonale selskaper og deres forretningsforbindelser.

Frankrike vedtok en aktsomhetslov (devoir de vigilance) i 2017 som pålegger franske selskaper av en viss størrelse å utarbeide, gjennomføre og offentliggjøre en aktsomhetsplan. Aktsomhetsplanen skal redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å identifisere og forhindre alvorlige brudd på menneskerettighetene, HMS og miljøskade. Planen skal dekke morselskapet, datterselskaper, og leverandører eller underleverandører som selskapet har et etablert og vedvarende kommersielt forhold til. Selskapene skal rapportere regelmessig om oppfølging av planen.

Utvalget hadde høsten 2018 et møte med franske bedrifter som må utarbeide aktsomhetsplaner etter loven. Noen mente at loven bidrar til å integrere arbeidet med samfunnsansvar, særlig innen HMS, innkjøp, etterlevelse, personal og revisjon. Enkelte fremholdt imidlertid at loven fikk mindre betydning da noen av sanksjonsmekanismene uteble. Loven la i sin opprinnelige form opp til høye bøter for manglende etterlevelse. Disse ble fjernet av det franske grunnlovsrådet før loven ble vedtatt.

Lovinitiativ i Sveits og Tyskland omhandler krav til aktsomhet for å unngå menneskerettighetskrenkelser og miljøskade. Initiativtagerne foreslår et erstatningsansvar og andre konsekvenser for manglende etterlevelse, da man har mindre tro på markedsbaserte løsninger. Dette er delvis forsøkt gjennomført i Frankrike. Det foreligger ikke rettspraksis.⁵³

⁵¹ Transparency in Supply Chains (TISC) Report, sist besøkt 28.5.2019, <https://tiscreport.org/>.

⁵² Ergon, "Modern slavery reporting: are we making progress?" 15.10.2018; UK Home Office, "Modern Slavery Act 2015 review: second interim report", 22.01.2019.

⁵³ For mer informasjon om den franske aktsomhetsloven (2017) og den britiske loven om moderne slaveri (2015), se utvalgets nettsider: <https://nettsteder.regjeringen.no/etikkinformasjonsutvalget/bakgrunn/>.

c. Erfaringer

En kartlegging av ulike lovkrav om åpenhet om leverandørkjeden ved ILOs forskningsavdeling konkluderer med at flere selskaper rapporterer om leverandørkjeden, men at kvaliteten er varierende. Rapporten anbefaler standardiserte kriterier for rapportering om risiko når det gjelder arbeidstakerrettigheter i leverandørkjeden. Det må være tydelig hvilke selskaper som dekkes av loven, en klar definisjon av leverandørkjeden, rekkevidden av ansvaret, samt sanksjoner for selskaper som ikke etterlever kravene.⁵⁴

En rapport om lover og strategier for ansvarlig næringsliv av Price Waterhouse Coopers finner at mange selskaper bruker mye ressurser på rapportering og kommunikasjon for å oppfylle lovkravene fremfor risikovurderinger og tiltak for å motarbeide moderne slaveri i leverandørkjeden. Videre stilles det i disse lovene ikke krav til at selskapene faktisk må treffe tiltak for å unngå moderne slaveri. Rapporten anbefaler at fremtidige initiativ formulerer en tydelig endringsteori, og fremmer alle stegene i UNGP fremfor bare rapportering.⁵⁵

7. Utviklingen i EU

Også i EU har det vært en utvikling de siste årene når det gjelder reguleringer og politikk for å fremme ansvarlig næringsliv. Europaparlamentet har vedtatt resolusjoner der de ber Europakommisjonen vedta krav til aktsomhetsvurderinger på menneskerettighetsområdet for å sikre ansvarlig næringsvirksomhet i tredjeland.⁵⁶ Resolusjonene er ikke rettslig bindende, men noen av anbefalingene er fulgt opp i Kommisjonens forslag til nye rettsregler. Kommisjonen fører også en aktiv politikk for bærekraftig produksjon og forbruk.

Det er vedtatt flere reguleringer som skal fremme åpenhet og aktsomhet. Hensynet til investorers behov for troverdig informasjon om miljø, sosiale forhold og selskapsstyring (ESG-hensyn) står sentralt.

Direktiv 2014/95/EU stiller krav til ikke-finansielle redegjørelser fra store foretak og konsern⁵⁷ om blant annet arbeidsforhold og respekt for menneskerettigheter. Redegjørelsen skal inneholde en kort beskrivelse av foretakets forretningsmodell og en beskrivelse av policy, herunder aktsomhetsvurderinger og resultater av arbeidet. Foretaket skal redegjøre for de mest sentrale risikoene og risikohåndteringen på de nevnte områdene. Det gjelder også, der det er relevant og proporsjonalt, forretningsforbindelser, produkter eller tjenester som sannsynlig kan forårsake skade.

En studie fra 2017 viser til at direktivet ikke stiller krav til sanksjoner for manglende eller mangelfull rapportering. Det gir heller ikke veiledning når det gjelder materialitet (vesentlighet) og kritiske suksessfaktorer (KPIer) som kan gjøre rapporteringen mer sammenlignbar.⁵⁸ En studie ved Alliance for Corporate Transparency (2018) viser at selskaper som rapporterer etter direktivet gir begrenset informasjon om forhold i leverandørkjeden. Bare 6 prosent av 105 europeiske selskaper i studien rapporterer om

⁵⁴ ILO Research Department, Philips, Lebaron og Wallin, "Mapping and measuring the effectiveness of labour-related disclosure requirements for global supply chains. Working Paper no. 32", 2018.

⁵⁵ PwC, "Strategies for Responsible Business Conduct", 2018: 40. Oppdrag fra det nederlandske utenriksdepartementet.

⁵⁶ Europaparlamentet, "European Parliament resolution of 25 October 2016 on corporate liability for serious human rights abuses in third countries (2015/2315(INI))", 25.10.2016

⁵⁷ Direktivets definisjon: store foretak som er av allmenn interesse og som på balansedagen har gjennomsnittlig antall ansatte gjennom regnskapsåret på mer enn 500.

⁵⁸ Frank Bold, "Comparing the implementation of the EU Non-Financial Reporting Directive in the UK, Germany, France and Italy", 2018.

høyrisikoleverandører. 10 prosent av selskapene rapporterer om levelønn og 29 prosent om kollektive forhandlinger, en av de grunnleggende rettighetene i ILOs kjernekonvensjoner.⁵⁹

Enkelte reguleringer i EU gjelder særlig risikoutsatte områder. Den både prinsipielt og praktisk viktige Konfliktmineralforordningen inneholder bindende krav til aktsomhet og rapportering i leverandørkjeden for importører av tinn, tantal, wolfram (tungsten) og gull fra konfliktrammede og høyrisikoområder. Den trer i kraft i 2021.

Europakommisjonens handlingsplan for bærekraftig finans (2018)⁶⁰ inneholder en rekke tiltak for å fremme ansvarlige investeringer og bærekraftig foretaksstyring. I oppfølgingen av handlingsplanen ser Europakommisjonens generaldirektorat for justis og forbrukere på hvordan man kan styrke det ikke-finansielle rapporteringsdirektivet og revidere retningslinjene for rapportering om klimarisiko. Kommisjonen vurderer også et mulig krav til selskapsstyrer om å utvikle en bærekraftstrategi som omfatter aktsomhetsvurderinger på menneskerettetsområdet i hele leverandørkjeden. Det gjennomføres nå en kartlegging av ulike aktsomhetskrav for å belyse dette nærmere.

En gruppe institusjonelle investorer som representerer USD 1.9 billioner i eiendeler sendte nylig et opprop til EU der de ber om bedre regulering og aktsomhetskrav for å adressere hensynet til miljø, sosiale forhold og selskapsstyring i hele investeringssyklusen.⁶¹

8. Hensynet til næringsdrivende

a. God praksis - ulike forutsetninger

Revisjoner i leverandørkjeden ("social audits"), bransjesamarbeid og initiativ for å fremme levelønn er eksempler på god praksis i næringslivet. Mange selskaper arbeider systematisk med utfordringene i leverandørkjeden gjennom deltagelse i nettverk som Etisk handel Norge. Mange store foretak foretar risiko- eller aktsomhetsvurderinger knyttet eksempelvis til produksjonsland, råvarer, menneskerettigheter, og miljø- og klimapåvirkning. Små og mellomstore bedrifter har ikke de samme ressursene som store foretak, men også mindre bedrifter kan kartlegge risiko og stille krav til samarbeidspartnere.

Søkelyset på tekstil- og klesbransjen har ført til at enkelte selskaper nå offentliggjør leverandørlistene på sine hjemmesider. Informasjon om fabrikknavn, adresse og antall ansatte på fabrikken gis av enkelte ned på produktnivå via digitale løsninger. Enkelte bedrifter gir informasjon på merkelappen om hvilken fabrikk det enkelte plagg er produsert på. Norske selskaper er en del av denne utviklingen. Normalt er åpenheten begrenset til det leddet i kjeden der varen er satt sammen (siste produksjonsledd).

b. Innspill fra næringsdrivende

Utvalget har, i tillegg til et åpent innspillsmøte, hatt dialogmøter med norske selskaper og næringsorganisasjoner. Generelt er den delen av norsk næringsliv som har deltatt i dialogen positive til en lovregulering på dette området.⁶² De understreker at en lov må være utformet på en hensiktsmessig måte. Man må ikke stille krav til rapportering for rapporteringens skyld, og man må unngå dobbeltarbeid for næringsdrivende.

⁵⁹ The Alliance for Corporate Transparency project, "2018 Research Report, The state of corporate sustainability disclosure under the EU Non-Financial Reporting Directive", 2019.

⁶⁰ EU-kommisjonen, "Action Plan: Financing Sustainable Growth (COM(2018) 97 final)", 8.3.2018.

⁶¹ Investor Alliance for Human Rights, "Making Finance Work for People and Planet", 2018.

⁶² Dialogmøter med medlemmer av NHO, Virke og Etisk handel Norge. I hovedsak store, norske bedrifter.

Store foretak fremhever en risikobasert tilnærming, som er metoden også styrene er opptatt av. Et lovkrav kan være et utgangspunkt for bevisstgjøring, diskusjoner og prioritering internt i bedriften. Under advokatfirmaet Wiersholms' Compliance Forum i 2019 understreket både advokater og selskaper at kravene knyttet til menneskerettigheter kommer, og det gjelder å være forberedt. De viste til utviklingen på anti-korrupsjonsfeltet og behovet for risikovurderinger og gode styringssystemer.

Mange selskaper har ikke en fullstendig oversikt over alle aktører i hele verdikjeden, og ofte har de minst kontroll over leddene som er lengst unna. Mange norske bedrifter mener det er mulig å ha oversikt over forhold i første ledd i leverandørkjeden (der produkt sammenstilles). Selskapene har imidlertid ofte tusenvis av underleverandører. En totaloversikt og oppfølging av alle underleverandører vil være krevende, og i noen tilfeller, umulig. Dette samsvarer med internasjonale studier. En studie av 60 selskaper i tre høyrisikosektorer (IKT, mat og drikke, klær og fottøy) viser at mange selskaper arbeider med første ledd i leverandørkjeden, men ikke lenger bak.⁶³ En undersøkelse ved DNV GL (2018) viste at bare 7 prosent av selskapene arbeidet systematisk med å følge opp alle ledd i leverandørkjeden.⁶⁴

Enkelte mener at å oppgi produksjonssteder kan være sensitiv informasjon i noen bransjer. Andre viser til at åpne produksjonslister er uproblematisk, men at de største utfordringene gjerne er knyttet til råvarer. Informasjon om produksjonssted gir dermed ikke nødvendigvis den informasjonen som forbrukere og organisasjoner etterspør. Sporbarhet i seg selv medfører ikke nødvendigvis forbedringer; det avgjørende er hva man gjør med forholdene som avdekkes. Nordmenn handler også i økende grad på nett, og mange av de nettbaserte aktørene opererer under andre rammevilkår enn norske bedrifter.

Utvalgets oppfatning er at også internasjonalt er det mange foretak som er positive til lovregulering knyttet til åpenhet og aktsomhet for å forebygge skade på mennesker og miljø. Argumentasjonen er til dels at lovkrav gir like konkurransevilkår, og at lovkrav har løftet diskusjonene om leverandørkjeden inn i styrerommene og engasjert ulike interessenter. Bedrifter og investorer går noen ganger i forkant av lovgiver, og er pådrivere for at det stilles strengere krav. I Storbritannia var det en gruppe bedrifter og organisasjoner som British Retail Consortium som tok til orde for at Modern Slavery Act også måtte stille krav til næringslivet om rapportering. Også i Sveits er næringsdrivende engasjert i arbeidet for en aktsomhetslov på menneskerettighetsområdet (Responsible Business Initiative).

c. Innvendinger

Til tross for at mange næringsdrivende er positive til lovregulering, er det også motforestillinger. En rapport fra den Internasjonale arbeidsorganisasjonen (IOE) fra 2018 argumenterer for at det er mange uavklarte spørsmål særlig når det gjelder tolkning og håndheving av lovpålagte aktsomhetskrav. Reguleringene retter seg mot et lite utvalg av bedrifter og misforstår slik sett det globaliserte næringslivet. IOE mener at slike lover forhåndsdommer bedriftenes selskapsgjennomganger, og at et utall av lover forvirrer og kan gi feil implementering av standarder. Rapporten fremholder at lovene har liten effekt på konsumenter og sluttbrukere, og viser til en studie fra 2016 som viser at lover om åpenhet for forbruksvarer ofte ikke gir et bedre beslutningsgrunnlag til dels fordi informasjonen ikke

⁶³ Know the Chain, "Forced Labor Action Compared: Findings from Three Sectors", 2016.

⁶⁴ DNV GL, "Is your supply chain fit for the future?", 2018.

anses som relevant for konsumentene.⁶⁵ Studier viser samtidig at åpenhet om leverandørkjeden kan ha positive virkninger for selskaper når det gjelder omdømme, effektivitet og tillit, bedre etterlevelse av lovkrav og tilgang til kapital.⁶⁶

Utvalget vil vurdere innvendinger, samt forenkling, i den videre utredningen. Hensynet til små og mellomstore bedrifter, som utgjør majoriteten av norsk næringsliv, vil stå sentralt.

9. Utvalgets foreløpige vurderinger

Utvalget har kommet frem til at en lovpålagt informasjonsplikt vil kunne bidra til mer åpenhet og innsyn i globale verdikjeder som på sikt kan bidra til bedre vern av grunnleggende rettigheter og arbeidsvilkår i leverandørkjeden. Tilgang til troverdig informasjon om vesentlige forhold i leverandørkjeden er viktig for organisasjoner, forbrukere, investorer og offentlige oppdragsgivere. Åpenhet kan også være en driver for å forbedre styringssystemer og leverandøroppfølging i selskaper. Investorer etterspør slik informasjon, og utvalget har fått tydelige signaler fra norske selskaper om at en lovregulering kan være hensiktsmessig.

Åpenhet er et grunnleggende prinsipp i et demokratisk samfunn, og aktualiseres i en tid preget av informasjonsoverflod og "falske nyheter". Informasjon kan gi forbrukere og andre bedre muligheter til å gjøre bevisste valg. Det er samtidig viktig ikke å pålegge forbrukere ansvaret for forhold som i hovedsak påhviler myndigheter og næringsdrivende.

Rammebetingelsene i enkelte land er krevende. Frivillige initiativ har vist seg ikke å være tilstrekkelige for å adressere utfordringene i leverandørkjeden. Press utenfra gjennom lovkrav kan forsterke innsatsen. Dialogen under utvalgets studiereise til Kina i mars 2019 bekreftet dette inntrykket. Lovregulering har bidratt til forbedringer eksempelvis når det gjelder arbeidet mot korrupsjon, både i Norge og internasjonalt. Flere land har erkjent et behov for krav til åpenhet om menneskerettighetsforhold i virksomheter og leverandørkjeder.

Utvalgets kartlegging av internasjonale utviklingstrekk, norsk rett og utviklingen i næringslivet taler for at en lov med formål om økt åpenhet om grunnleggende rettigheter og arbeidsvilkår i leverandørkjeden er hensiktsmessig. En slik informasjonsplikt kan motivere næringsdrivende som allerede legger ned betydelig innsats på samfunnsansvarsområdet i leverandørkjeden og kan bidra til å sikre like konkurransevilkår. En informasjonsplikt vil også kunne påvirke i positiv retning de virksomheter som i dag ikke systematisk følger opp leverandørkjeden.

Utvalgets vurdering er at gjennomslagskraften vil kunne være betydelig med en lovregulering. Å samle ulike forventninger og krav fra myndigheter i en lov kan også bidra til forenkling for næringslivet. Informasjonsplikten bør innebære mer enn kun å opplyse om selskapets retningslinjer og arbeid med samfunnsansvar. Det er viktig å få frem informasjon om ulike forhold i leverandørkjeden, herunder risikofaktorer og hvordan disse håndteres. En informasjonsplikt bør uformes slik at den utfyller og er samstemt med beslektede krav i norsk rett og internasjonale rammeverk. Lovkravet må videre være praktisk og håndterbart for næringslivet.

Utvalget vil i den videre utredningen vurdere virkeområde, hvordan informasjonsplikten bør utformes og håndheves, samt konsekvensene av en lovregulering.

⁶⁵ International Organisation of Employers (IOE), "IOE paper on State policy responses on human rights due diligence", 2018.

⁶⁶ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), "The Benefits of Transparency: A Business Case for the Apparel and Footwear Supply Chain Transparency Pledge", 2019.

Vedlegg: Utvalgets arbeid frem til juni 2019

I utvalgsmøtene har eksterne innledninger og diskusjoner omhandlet følgende tema:

- Forskning på forbrukeratferd; forbrukerhensyn, forbrukermakt, kampanjer og merkeordninger.
- Handel og globale verdikjeder; Norges rolle i globale verdikjeder og norsk varehandel.
- Forretningsforbindelser og oppfølging av leverandørkjeden; sertifisering og verifisering.
- Norsk rett: regnskapsloven, anskaffelsesloven (særlig § 5), miljøinformasjonsloven, forbrukerlovgivning og markedsføringsrett m.v.
- Utenlandsk rett: moderne slaveri-lov (Storbritannia, Australia), aktsomhetslov (Frankrike), åpenhet i globale leverandørkjeder (California) og pågående lovinitiativ i Tyskland, Sveits, Finland og Danmark.
- Utviklingen i EU: direktiv om ikke-finansiell informasjon (2014); forordning om konfliktmineraler; tømmerforordningen; politikk for bærekraftig produksjon og forbruk.
- Internasjonale rammeverk: FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, ILOs konvensjoner og erklæringer, OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper m.v.

Dialog- og innspillmøter med næringsliv og sivilt samfunn

- Åpent innspillmøte, 13. desember 2018
- Dialogmøte med medlemmer av NHO, 14. februar 2019
- Dialogmøte med medlemmer av Virke og Etisk handel Norge – Norge, 1. mars 2019
- Møter i Bergen med utvalgte bedrifter, forskere, sivilt samfunn, 14. – 15. mai 2019

Utvalgets studiereiser

- Lovregulering knyttet til forbrukerinformasjon, åpenhet og aktsomhet i andre land – London og Paris, 21. – 23. november 2018
- Fabrikkesøk (produksjonssteder) og leverandørkjeder i Kina (Beijing, Ningbo og Shanghai), 24. – 30. mars 2019

Sekretariatsmedarbeidere var også på studiereise til:

- London (seminar om moderne slaveri-loven i Storbritannia), oktober 2019
- Genève (FNs forum om næringsliv og menneskerettigheter), november 2018
- Brüssel (møter med relevante personer i EU, den norske EU-delegasjonen og deltagelse på seminar om EU-direktiv om ikke-finansiell informasjon), februar 2019
- Paris (FNs tekstilforum), februar 2019

Sekretariatet, i noen tilfeller med utvalgsleder og utvalgsmedlemmer, har hatt møter med blant annet: Forbrukerrådet, Nærings- og fiskeridepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Framtiden i våre hender, Amnesty International – Norge, UNICEF, Transparency International. Utvalgsmedlemmer og sekretariatet har i tillegg deltatt på ulike arrangementer om ansvarlig næringsliv i Norge.